트럼프 행정부의 빅딜 전략과 한반도 정세

홍석훈 (통일연구원 연구위원)[1)]

〈 차 례 〉

Ⅰ. 서 론
II. 북미 비핵화 협상의 남북미 3자 구도와 내쉬균형 이론
III. 트럼프 행정부의 대한반도 정책과 미국의 북한 비핵화 협상 전략
IV. 결 론

I. 서론

2018년 들어 우리 정부의 대북 대화·협력 정책과 변화된 북한의 대외전략 변화는 한반도 정세의 급변화를 가져 왔다. 무엇보다도 지난 4.27 판문점 선언, 9.19 평양 공동선언, 6.12 북미 공동성명은 한반도 비핵화 문제는 남북미가 당사자이며, 한반도 종전체제에서 평화체제로의 전환은 남북미 3자가 이끌고 나가야 함을 강조하고 있다.

한반도 비핵화 의제는 6.12 북미 정상회담을 계기로 급진전 될 것을 기대하였지만, 북한의 비핵화 문제와 한반도의 영구적 평화체제 합의는 험난한 과정을 밟고 있다. 또한, 한반도 비핵화와 평화체제 논의는 남북의 합의만으로 해결될 수 없으며, 북미 간 대화를 통한 관계개선이 중요한 사안으로 인식되고 있다. 북미 관계 정상화를 위해서는 북한의 비핵화 의지와 신뢰성이 전제되어야만 하나, 여전히 미국은 북한의 비핵화 의지에 대한 의구심이 강하다. 미국 트럼프 행정부는 북한의 완전한 비핵화가 실행될 때까지 대북 제재를 풀지 않겠다고 호언하고 있다.

이러한 상황에서 북한은 2018년부터 남북대화에 나섰고 '핵 병진 노선'을 '경제발전' 전략으로 전환함을 공표하였다. 4월 27일 판문점 남북정상회담을 시작으로 3차에 걸친 남북정상회담을 계기로 남북관계 개선을 추진하고 있다. 또한, 북한은 남한의 '한반도 운전자'론에 힘입어 막혀 있던 미국과의 비핵화 협상을 재개하고 있다. 지난 2월 말 베트남 하노이에서 열린 제2차 북미 정상회담이 결렬되었지만, 북미 정상이 향후 양국 간 대화를 이어나가는데 합의하고 있어 우리 정부의 북미 간 중재 역할이 강조되고 있다.

그러므로 본 발표문은 과거 북미 간 비핵화 논의의 양자구도에서, 2018년 남북미 3자 구도의 변화에 따른 협상 과정을 먼저 분석한다. 이러한 남북미 협상 과정에서 미국 트럼프

1) 본 글은 '흥사단민족통일운동본부 국제학술회의' 발표문으로 인용이나 발췌를 삼가해 주시기 바랍니다. 본 발표문은 집필자의 개인적 견해임을 밝힙니다.

행정부의 북미 간 비핵화 협상 전략을 중점적으로 살펴본다. 또한, 한반도 평화정착을 위한 우리 정부의 역할과 우리 정부가 참여하는 북미 간 비핵화 협상의 대응전략을 논의하고자 한다. 특히 트럼프 행정부의 실리추구 외교행태와 2018년 북한의 '경제 우선주의' 전략 전환에 주목하면서, 향후 북미 관계개선과 한반도 평화를 위한 우리 정부의 한반도 비핵화 전략을 논의하고자 한다.

II. 북미 비핵화 협상의 남북미 3자 구도와 내쉬균형 이론[2)]

북미 간 핵 협상은 1993년 3월 NPT 탈퇴 선언으로 북미 간 1차 위기를 맞았고, 1994년 제네바 합의를 통해 미국으로부터 핵을 포기하고 경제적 지원을 약속받았다. 그러나, 2001년 미국 부시 행정부의 '악의 축' 발언과 대북 강경정책 채택과 2002년 북한의 제2차 핵위기를 기점으로 북한 비핵화 협상은 별다른 합의점 없이 진행되었다. 결국, 북한의 무모한 핵 개발 추진과 미국의 대북 강경정책 추구는 국제적 대북경제제재와 북한의 고립화를 야기시켰다.

2002년 2차 북핵 위기 이후 북한 핵 문제는 중국이 주도하는 6자(미・중・일・러・남・북)회담의 다자협상 구도를 통해 북한 비핵화 협상을 다루었다. 중국의 역할을 강조하는 6자회담 구도는 9.19 공동성명(2005)과 2.13합의(9.19 공동성명 이행을 위한 조기 조치, 2007)라는 가시적 성과를 보이기도 하였다. 그러나 북미 간 상호신뢰 문제와 북한의 지속적 핵 개발 추진은 다시 북미 관계는 악화되었고 한반도 정세 역시 군사적 긴장 상황이 연출되었다. 즉, 미국의 '선 비핵화, 후 관계 정상화'와 북한의 '선 체제보장, 후 비핵화' 주장이 충돌하여 북미 간 협상이 답보상태에 놓여 있었다. 2017년 11월 북한의 '핵 무력 완성' 선언까지 미국과 북한은 두 정상 간 말 폭탄을 주고받으면서 군사적 긴장감을 극도로 끌어올렸다고 볼 수 있다.

하지만 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 남북관계는 전환을 맞이하였고, 우리 정부의 '특사외교'와 '중재 외교'를 통해 6.12 싱가포르 북미 정상회담이 실행되었다. 북미 정상 간 조인한 '6.12 공동 합의문'은 북한 핵 문제의 평화적 해결을 한 단계 높이는 계기가 되고 있다. 물론 6.12 북미 정상회담 이후 북미 간 비핵화 실무회담에 난항을 겪고 있지만, 9.19 평양 남북정상회담을 계기로 다시금 북미 간 대화가 가속화되고 있다.

이러한 세 가지 북미 간 비핵화 협상 국면을 게임 이론(Game theory) 측면에서 분석하려 한다. 게임이론에서 내쉬균형(Nash Equilibrium)의 개념은 정규형 게임에서 각 플레이어(player)가 상대방의 전략을 주어진 것으로 보고 자신에게 하나의 최적인 전략을 가질 때, 그 결과가 균형을 이루는 전략 목록이 내쉬균형이다.[3)] 북한은 핵을 포기하는 대신 체제

---

2) 홍석훈 외, 「북미 비핵화 협상 구도 변화와 한반도 정세: 균형적 중재자로서 우리 정부의 역할」, 『한국동북아논총』 24(1), (2019). 논문 내용을 수정・보완하여 인용하고 있음.

3) Roger A. McCain, *Game Theory: A Non-Technical Introduction to the Analysis of Strategy*

보장과 경제적 보상을 추구하고, 미국은 북한의 핵 위협을 제거함으로써 북미 간 군사적 긴장을 해소하고 동아시아 정세 주도권을 장악할 수 있다는 전략적 목적이 뚜렷하다. 따라서 북미 양국은 핵 문제를 두고 내쉬균형을 형성하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 북미 간 내쉬균형이 최적의 결과로 나타나지는 않는다는 것에 주목해야 한다. 수인의 딜레마(prisoner dilemma)처럼 두 죄수가 자백하는 현상이 실제로 나타날 수 있게 때문이다.

〈표 1〉 겁쟁이 게임의 이득

		B 운전자 (미국)	
		돌진	회피
A 운전자 (북한)	돌진	a: -10. -10	c:5, -5
	회피	b: -5, 5	d: 0.0.

2018년부터 북미 간 '비핵화 협상'은 과거와 다른 형태를 가지게 된다. 현재 북미 간 비핵화 협상은 우리 정부가 북미 양국의 운전자에게 신호와 단서를 보내고 있다. 북미 간 '셸링 포인트'를 상호가 찾을 수 있도록 도와주고 있는 상황이다. 지난 6자의 다자협상 구도에서의 중국과 달리, 남한 정부는 북미를 동시에 조정하고 중재할 수 있는 기능적 역할이 확대되었다고 볼 수 있다.

2018년 북미 간 비핵화 협상 구조는 '정상 간 결단(top-down 형식)'과 긴밀한 '특사외교' 형태를 가지고 있으며, 북미 양자구도에 우리 정부가 중재자 역할을 적극적으로 수행하고 있다. 만약 우리 정부가 북미 운전자에게 정확한 신호나 실현 가능한 내쉬균형의 셸링 포인트 단서를 제공한다면 (표 2)의 b, c 2개 중 양국이 하나를 선택할 수 있다. b·c의 매트리스에 북미 양국을 다시 넣고 협상을 도모할 수 있다. 하지만 b·c의 국면은 북미 양국의 상호 '셸링 포인트' 공유 인식에 따라 변할 수 있으며, 그 '셸링 포인트' 인식을 서울 정부가 북미가 어긋나지 않도록 신호를 보내고 조정해야 한다.

또한, 과거 북미 정상회담이 성사되지 못한 상황에서 당국 간 대화도 지금처럼 활발하지 못했다는 점이다. 올해 북미 정상회담이 성사되고, 북미 당국 간 실무 대화가 늘어나면서 서로의 이해를 높일 수 있다는 점은 양국의 합의점(셸링 포인트) 도출 가능성이 커질 요인으로 작용할 수 있다.

네쉬균형(Nash Equilibrium) 이론적 관점에서 본다면, 2018년부터 북미 비핵화 협상 과정에서 우리 정부는 균형적 중재자로서 그 역할을 담당하고 있는 것이다. 과거의 북미 비핵화 협상 과정과 달리 우리 정부의 균형적 중재자 역할은 북미 양국의 치킨게임에서 한쪽이 돌진을 회피할 수 있도록 '셸링 포인트' 도달을 유도한다면, 한반도 정세에 극적인 결과를 도출할 수 있는 기회를 가진다. 즉, 한국 주도의 한반도 평화체제 프레임을 새롭게 만들 수 있다. 다만, 수인의 딜레마와 같이 양국이 북미 간 합의를 회피한다면 아무런 결과가 없을 수 있으며, 양국이 충돌의 파멸에 빠질 경우의 수가 있다. 만약 이러한 경우 균형적 중재자

(South-Western College Pub, 2003).

(Equilibrium Mediator)로서 우리 정부는 북미협상의 '책임 전가론'에 빠질 수 있다.

III. 트럼프 행정부의 대한반도 정책과 미국의 북한 비핵화 협상 전략

1. 트럼프 대통령의 대한반도 정책

2016년 11월 8일 도널드 트럼프(Donald Trump)는 미국 제45대 대통령으로 당선되었다. 트럼프 대통령은 미국 정책의 대내외적 전환을 요구하고 있다. 트럼프는 '미국 우선주의(America First)' 슬로건을 국가전략으로 삼고 있다. 트럼프 행정부는 미국 우선주의에 걸맞는 강한 보호무역주의, 트럼프식 뉴딜정책을 이미 그의 선거 공약으로 내걸었다.

트럼프 대통령은 미국의 신자유주의 경제 질서에 근거한 미국식 민주주의 확산과 글로벌 경제에 대한 비판을 시작점으로 한다. 미국과 같은 민주주의 국가에서는 국내정치 요소가 대외정책 결정과정에 상대적으로 많은 비중을 차지한다. 피어론(James Fearon)의 '청중 비용(domestic audience cost)' 이론으로 분석하자면 트럼프 대통령은 그의 선거 지지층의 요구와 여론을 무시할 수 없으며, 향후 자신의 재선과 연관하여 지지층 확보와 정책적 요구들을 반영하려 한다는 가설에 무게를 둘 수 있다.[4)]

트럼프 대통령 당선의 주요 요인으로 백인 저소득층의 불만과 미국 정치인, 지식층에 대한 불신과 같은 요인들이 잘 끌어모았기 때문이라는 분석이 강하다. 즉 보수적 백인 유권자들인 미국의 러스트 벨트(rust belt: 미국 중동부의 쇠락한 공업지대)의 저소득·저학력 백인 유권자들을 핵심 지지층으로 삼았다. 이러한 공약과 정책적 요구 사안들은 국가전략으로 대변되고 트럼프 자신의 정치적 명분을 만들어 주고 있다.[5)]

따라서 트럼프 행정부는 2017년부터 경제 분야를 중심으로 국내·외 정책의 수정을 요구하고 있다. 대외적으로 미국 보호무역주의 추구와 국내적으로도 자국민의 고용 확대와 내수시장 강화를 위해 미국 '고립주의' 정책을 구사하고 있다. 미국은 대외 안보정책에 북대서양조약기구(NATO)와 한국을 비롯한 동맹국들과 우방국들에게도 방위비 분담금과 그 책임성을 상향 조정하겠다는 미국의 입장을 우선적으로 고려하고 있다.

트럼프 대통령의 미국 우선주의는 경제·무역 분야의 '경제적 내셔널리즘(economic nationalism)'과 안보 분야에서의 '힘을 통한 평화(peace through strength)'로 표현될 수 있다.[6)] 우선 경제적 내셔널리즘은 자국의 경제적 이익 극대화를 위해 '신고립주의와 불

4) 국가 지도자가 대외적 경고들을 성공하지 못 했거나 전쟁에 패배했다면 국내정치 비용을 지불해야 하는데 민주주의체제 국가 지도자들은 다음 선거를 위해서라도 자신들의 결정에 책임을 져야한다는 논거이다. 일반적으로 청중비용이 민주주의체제 국가 지도자들에게 적용되지만, 독재국가 지도자들에게는 중요하지 않다는 이론이다. James Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *American Political Science Review,* Vol. 88, Issue 3. (1994).

5) 민정훈, 「트럼프 대통령 하 미국 국내정치상황과 북핵 해법에의 함의」, 『IFANS주요국제문제분석』 2018-27, (국립외교원 외교안보연구소, 2018), 1-20.

6) 트럼프 대통령은 미국의 군사력이 시퀘스터(Sequester: 연방정부예산 자동 삭감 조치)에 좌지우지 될 것

간섭주의(non-interventionism)' 정책을 추진하고 있다. 미국의 기조는 자국의 경제부흥을 위해 지난 오바마 행정부 시기의 다자무역구조와 무역협정을 '불공정'한 것으로 부정하고 있다. 2017년 임기 초기부터 북미 자유 협정, 한미자유무역협정 폐지를 요구했으며, 미중 간에도 '중국제조 2015 계획'을 강하게 견제하면서 현재까지 무역 갈등 관계를 유지하고 있다.[7)]

결국, 미국의 경제적 내셔널리즘은 아태지역의 안보구도와도 연동되어 대중 포위정책으로 나타나고 있다. 트럼프 행정부는 중국의 동북아 지역에 대한 패권화를 억제하기 위해 대중국 관여정책과 역외 균형전략(engagement and offshore balancing strategy)을 추진하고 있다. 한반도를 둘러싼 미국의 영향력 약화를 우려하는 미국 내 안보담당 부서 시각도 강한 상황이다. 이러한 시각에서 아태지역의 통합적 관리와 한미일 3각 동맹을 추진하면서 중국의 동아시아 군사팽창을 견제하는 것으로 파악된다.[8)]

이처럼, 트럼프 행정부는 지난 오바마 행정부의 신자유주의와 민주주의 가치 확산정책을 비판하면서 동아시아 지역에서의 힘에 의한 패권 유지 정책을 추구하고 있다. 큰 틀에서 미국은 북한의 핵 개발 저지를 통해 한반도 평화유지와 핵확산 저지 정책을 유지하면서도, 동아시아지역의 미국 패권 유지를 최대한 추구할 것이다. 이는 한반도 정세 관리를 통해 중국의 팽창정책을 효과적으로 봉쇄하는 대외전략의 일환으로도 볼 수 있다.

이와 같은 맥락에서 트럼프 행정부의 대한반도 정책을 분석해야 한다. 지난 2018년 2월 NPR(Nuclear Posture Review)에서 미국은 진보한 전술핵무기를 사용하더라도 북한 핵을 제거하겠다는 미국의 강경 대응전략을 밝혔다. '미국 우선주의'의 정책적 기조하에 북한이 비핵화 협상에 의지가 없다고 판단된다면, 대북 '최대압박(Maximum Pressure)' 정책은 언제든지 강화될 것이다.[9)] 미국의 대북 제재 정책 역시 미국 우선주의와 연관되어 있다. 지난 트럼프 행정부의 대북 외교행태는 중국을 압박하여 대북 제재를 공고화하고 나아가 북한이 태도를 바꾸고 협상에 나오도록 유도한다는 것이었다. 트럼프 대통령의 리더십을 감안할 때 대북 제재의 완화는 북한의 비핵화 정도에 따라 연동될 가능성이 크며, 대북 제재 프레임을

이 아니라 의회와 적극 협의하여 국방예산 시퀘스터를 폐기하고 미국 군대 재건을 위한 추가 예산 편성을 주장했다: Linda Qiu, *The New York Times* (2017.3.1).

7) 저성장이 일반화되고 미국 중심의 신자유주의적 경제 질서가 무너지는 뉴노멀 시대에 미중관계를 새롭게 분석하기도 한다. 최근 미중관계는 상호협력의 필요성에도 불구하고 글로벌적, 지역적 차원에서 전략적 경쟁과 갈등이 일상화되는 '뉴노멀' 시대에 진입한 것으로 평가하는 것이 지배적이며, 경제 분야에서 먼저 야기된 뉴노멀 현상은 기존 자유주의・현실주의의 국제정치학 이론에 대한 제고를 불러일으키고 있다: 홍석훈・황태연, 「뉴노멀 시대의 새로운 미중관계: 상호 경쟁과 협력의 전략적 조화」, 『현대중국연구』 20(1)(2018), 1-38., 참고.

8) 2017년 11월 미국 도널드 트럼프 대통령은 11월3일-14일 동안 일본, 한국, 중국, 베트남, 필리핀 등 아시아 순방을 통해서 트럼프 대통령은 중국 '일대일로' 전략에 맞선 포위전략을 제시하였다. 트럼프 대통령은 '자유롭게 열린 인도・태평양전략'을 언급(2017년 11월 6일 미일 정상회담)하면서 미국의 민주주의・시장경제 가치를 공유하는 것으로 인도, 미국, 일본, 인도, 호주 4개국 연대를 통해 중국의 일대일로 전략을 포위하는 포위전략이라고 말할 수 있다: 홍석훈, 「문재인 정부의 평화·통일정책: 북핵 문제와 미·중 관계를 중심으로」, 『평화학연구』 19(1)(2018), 45-68.

9) 맥매스터 전 미국 국가안보보좌관은 기고를 통해 미국우선주의에 기반한 지역별 선별적 균형과 안보비용의 재분배를 거론하고 있다: McMaster H.R. and Cohn G. D. "America First Doesn't Mean America Alone" *Wall Street Journal* (2017.5.3).

쉽게 거두어들이지 않을 것으로 예상된다.

한미관계에서도 미국은 한미자유무역협정 수정을 요구해 왔으며, 통상 분야의 미국의 이익 증대를 위해 규제와 관세부과 등을 요구하고 있다. 또한. 트럼프 대통령은 한미동맹에 있어 한국정부의 분담금 상향조정과 한미군사훈련 비용문제 등을 두고 민감한 반응을 보이고 있다. 이러한 한미군사훈련의 비용 측면 강조는 유럽을 포함한 국제적 정책 기조이기 때문에 이 또한 트럼프 행정부 임기 내내 지속될 것이다.

주지하다시피 북한 핵 문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 위해서는 미국의 역할이 핵심 요소이다. 그러므로 미국 트럼프 행정부의 대북정책 분석도 중요하다. 미국의 대북정책에 대한 논의를 하기 위해, 먼저 미국의 대북인식에 대해 살펴보자. 미국은 북한을 특이한 형태의 안보적 위협으로 인식하고 있다. 예를 들어 중국과 러시아는 미국에 실존적 위협이기는 하지만, 단기적으로는 이들의 행동은 매우 예측 가능하다고 인식하고 있다. 또한, 시리아, ISIS, 이란 등은 외교적 행태 예측은 어렵지만, 핵을 갖고 있지 않다는 점이다. 이와 달리 북한이 세계수준에서 치명적 위협 국가라고 판단하지는 않지만, 예측 불가능하고 소량의 핵을 보유하고 있을 가능성 때문이다.

과거 미국이 북한과 핵 협상에서 난관에 봉착했던 이유는 미국의 입장에서 북한의 핵 개발 중단을 확인할 수 없었기 때문이다. 그러므로 북한 핵 위협의 대비책인 한미연합군사훈련을 중단한다는 것은 받아들이기 힘든 상황이었다. 또한, 미 의회 및 행정부 주요 정책입안자들은 '북한 불신'으로 인해, 한미군사훈련 중단에 동의하지 않았다. 또한, 미국의 한미군사훈련은 동아시아 군사훈련 전체와 같이 움직인다는 것을 감안한다면 북한의 훈련중단 요구를 미국이 수용하기에는 많은 난관이 있었다.

따라서 미국은 북한의 핵 개발 저지를 위해 국제적 협조를 이끌어내려고 노력하였고, 대북 제재를 통해 북한의 정책변화를 유도하려는 데 중점을 두었다. 무엇보다도 한국과 일본 등 동아시아 동맹국들을 중심으로 북한의 핵 개발을 저지하고 안보적인 지역균형 정책을 추구하고 있다. 지금까지 미국의 대북압박은 국제 공조를 통한 외교적 압박과 금융을 통한 대북경제제재의 두 가지 축으로 북한의 비핵화를 주도하고 있다.

그러나 2018년 북한은 문재인 정부의 대북 대화・협력 정책을 수용하고 적극적인 남북관계 개선에 나서고 있다. 문재인 정부의 '한반도 운전자론'이 가동되면서 우리 정부의 대북특사 파견과 4.17 판문점 남북정상회담으로 이어져 북미 간 '6.12 싱가포르 정상회담이 성사되었다. 이러한 우리 정부의 중재 역할과 북한의 대외정책 변화는 트럼프 행정부가 북한과의 직접 대화로 전환하게 하는(turning point) 주요 요인으로 작용하고 있다. 결과적으로 한미 간 공조를 통해 쌍중단(북한의 핵미사일 도발・한미군사훈련 중단)과 북미 간 비핵화 협상이 진행되고 있다.

트럼프 행정부 출범 초기 북한의 핵 개발 저지를 위한 대북정책 옵션을 두고 경제제재와 외교적 고립정책을 병행하면서 전쟁수단이 거론되기도 했으나,[10] 6.12 북미 정상회담 이후

10) 미국은 군사적 옵션으로 코피작전(Bloody Nose)을 거론하면서. 제한적 선제타격 방법으로 북한의 핵미사일 기지를 제한적으로 타격해도 전면적으로 발전시키지 않는 방안이 있다고 주장하기도 하였다.

미국은 북한과 실무 대화를 거치면서 북한의 비핵화 이행과 미국의 북한체제 보장책을 두고 협상 국면을 진행시키고 있다.

종합적으로 미국의 대한반도 안보정책은 중국 견제정책과 연결될 수 있다. 미국 트럼프 행정부는 '국가안보전략(2018 National Security Strategy) 보고서'에서 아시아 지역에서의 중국의 위협을 강조하면서 인도・태평양 지역이 미국의 핵심 전략 지역임을 표명(2017년 12월 National Security Strategy 보고서에서 향후 QUAD 4개국(미・일・호주・인도) 간 협력 중요성 강조)하고 있다. 또한, 미국은 러시아와의 INF('중거리핵전략조약) 탈퇴를 시사(2018.10.20.)하고, 중국의 중거리핵미사일을 견제 전략을 고심하고 있으며, 2021년 신전략무기감축조약(New START)이 파기될 가능성도 있어 미국 대외 안보정책도 주목해야만 한다. 2019년 미국은 중국의 A2/AD 전략(미국의 전략자산이 중국 근해 접근을 방어하는 전략, 레이더 시설・미사일체계 등) 대응하기 위해 공군・해군력 아태지역 증강 계획하고 있기 때문이다.

따라서, 미국 안보담당 부서는 한반도를 중심으로 북미협상이 난항을 보일 경우 국방부를 중심으로 대북 강경정책 회기가 용이하다는 전망도 가능하다. 지난 5월 23일, 피터 팬타미 국방부 부차관보가 순항미사일(핵탄두)의 한반도 전개 가능성을 시사하였는데(동아일보, 2019.5.27.), 이러한 의사 개진은 미국의 대외 안보정책과 연결하여 분석할 수 있다.

〈그림 1〉 토마호크 순항 미사일 (출처: 동아일보 2019.5.27.)

2. 트럼프 행정부의 비핵화 협상 방안

먼저, 미국의 비핵화에 협상에 대한 논의를 간략하게 살펴보자. 지난 6월 12일 싱가포르 북미 정상 이전에 미국 트럼프 행정부는 북한의 완전한 비핵화(CVID)를 주장하였다. 이에 대해 북한은 지난 3월 말 북중 정상 회담에서 '단계적・동시적 조치로 한반도 비핵화 문제를 거론하였고 폼페이오 미 국무부 장관이 지난 3월 31-4월 1일 방북[11] 후 다시 5월 9일 김정은 위원장과 만나 북한 비핵화 문제를 논의한 것으로 알려졌다.[12]

그러나 존 볼튼 미국 국가안보보좌관 등 워싱턴 내 초강경파 인사들은 여전히 북한 비핵

11) *The Washington Post*, April 17. 2018.
12) 『노동신문』, 2018.5.10.

화의 진전성에 의문을 갖고있다. 존 볼튼은 리비아식 해법으로 '선 비핵화 후 보상' 방식을 제시하고, 완전한 비핵화를 위해 북한 핵무기의 미국 반입과 핵기술의 완전폐기까지 요구하기도 하였다. 이후 미국 트럼프 대통령은 '트럼프식' 모델을 제시하고 '완전한 비핵화 후 보상' 방식에서 비핵화 단계를 줄이고 단계적으로 보상하는 방식을 주장하였다.

미국의 트럼프식 모델은 리비아식 해법에서 한발 물러나, '포괄적 타결과 단계적 조치'의 절충안으로 해석된다. 포괄적 타결은 트럼프 행정부는 북한이 비핵화 조치를 비핵화 과정 초기에 신속하게 완료할 것을 요구한다. 그리고 북한이 트럼프 행정부의 비핵화 방안을 수용한다면 단계별 비핵화 조치에 따른 미국의 북한 체제보장과 경제보상이 제공된다는 것이다.

여기에 북한의 비핵화 완료 시기는 2020년 미국 대선을 기점으로 상정할 가능성이 커지고 있다. 폼 페이오 국무장관이 지난 6.12 북미 정상회담 이후 방한하여 2년 반 내에 북한의 주요 비핵화를 달성할 수 있을 것"이라고 표명하였고(2018년 6월 14일), 트럼프 대통령도 최근 뉴욕 롯데 팰리스 호텔에서 열린 기자회견에서 폼페이오 장관에게 "시간 싸움을 하지 말라"고 지시했다고 밝혔다(현지 시간, 2018년 9월 27일). 또한, 최근 트럼프 대통령은 북한 비핵화 완료 시기가 '2년, 3년이든 상관없다'는 입장을 확인하고 있다. 이는 북핵 문제의 해결을 자신의 재선과 연관 지어 임기 내로 상정하고 있음을 말해준다.

또한, 미국은 북한의 적극적 비핵화 이행과 완전한 핵 신고를 통해 'FFVD(Final Fully Verified Denuclearization)' 완성하고 북한체제 보장을 담보하는 방식을 주장하고 있다. 결국 미국은 '리비아식' 비핵화 방식으로 북한이 핵 신고와 불가역적 비핵화 조치를 선조치해야만 한다는 것이다. 북한은 이에 대해 일방적 핵 신고와 불가역적 핵시설 폐기에 불만을 표시해 왔다.

〈표 2〉 비핵화 방안 비교

모델	주요 특징
우크라이나식 (1994)	구소련 붕괴로 핵무기 승계 안전보장과 경제지원 / 핵 포기 교환
리비아식 (2003)	리비아 선 핵 포기 후 미국의 경제지원·관계 정상화 보상
남아공식 (1991)	자발적 핵 포기(탈냉전으로 인한 자발적 핵 포기)
인도/파키스탄	NPT 비가입국으로, 국제사회가 핵 국가 인정

2차 하노이 북미 정상회담까지 대북 외교전략에 관하여 미국은 여전히 강경한 입장을 가지고 있었다. 무산될 위기에 있었던 북미 정상회담이 2차 남북정상회담과 우리 정부의 중재로 극적인 '6.12 싱가포르 북미 정상회담'이 성사되었고 '6.12 북미공동 합의문'에서 북미 간 비핵화 협상이 큰 진전을 보였으나, 미 국무성 협상팀이 북한 비핵화의 구체적 이행방안을 놓고 '핵 신고와 검증'을 강하게 요구하면서 북미 간 핵 협상은 답보상태에 놓이게 된 것이다. 미국의 강경한 대북정책 노선은 북한의 비핵화 의지에 대한 의구심과 불신이 가장

큰 원인으로 판단된다.

여기에 맞서 북한은 6.12 북미 정상회담 이후 실무협의에서 미국과 비핵화 추진 방안을 놓고 팽팽하게 맞섰다. 북한은 단계적 비핵화 추진과 함께 여기에 상응하는 체제보장을 내줄 것을 요구하고 있다. 또한, 비핵화 협상 과정에서 북한을 불신하는 미국 내 반트럼프 그룹과 일본을 비롯한 국제적 반대여론에 맹비난하고 나서기도 했다.

지난 2월에 개최되었던 2차 하노이 북미 정상회담은 북미 간 비핵화 협상은 북미 간 비핵화 개념과 로드맵에 있어 이견을 보였다. 물론 북미 간 노딜(No deal)로 끝나 아쉬움이 남지만, 비핵화 협상이 단기적으로 완성될 수 없다고 가정한다면 북미 간의 의견 조율과 지속적 대화가 지속된다면 그렇게 실망할 결과만은 아닐 것이다.

2차 하노이 북미 정상회담에 명확하게 미국 트럼프 대통령은 북한 영변 이외의 농축우라늄 시설 문제를 제기하면서 북한이 영변 이외의 '+α' 핵시설 및 ICBM 폐기를 요구했다. 이에 북한 김정은 위원장은 대북제재완화 조치를 강하게 요구하고 있어 양국의 입장을 명확하게 나타내고 있다.

〈표 3〉 2차 하노이 북미 정상회담 결과 분석

	부정적 환경	긍정적 측면
2차 북미 정상회담	- 트럼프 대통령의 참모진은 네오콘 성향, 반공주의 등이 다수. 북미 간 유의미한 협상 결과 도출 가능성에 부정적 영향 - 의회/정보기관은 북한의 비핵화 진정성에 회의적임. - 미국 중간선거 결과로 인해 미 의회는 민주당이 하원을 장악: 북미협상 진전이 한계를 보이면 트럼프 행정부의 대북정책 추진은 한계에 부딪힐 가능성	- 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 개인적 신뢰는 여전히 유지 - 김정은 위원장의 핵미사일 추가 실험과 트럼프 대통령의 추가 대북 제재 가능성 배제 합의(대규모 한미군사훈련 중단) - 우리 정부의 북미 간 중재 역할 강조

지난 2차 북미 정상회담 결과를 통해서도, 북미 간 비핵화 해법에 대한 이견이 명확하게 분석된다. 미국은 여전히 빅딜(포괄적 합의)에 중점을 두는 'FFVD'을 고수하면서 분명한 북한의 비핵화 조치를 요구하면서 철저한 검증을 요구하고 있다. 북한은 단계적·동시적 조치를 통한 비핵화 해법을 가지고 미국의 대북 제제(민생 부문 우선적) 해제와 북한의 체제보장을 요구하고 있다.

2차 북미 정상회담 이후 지난 4월 11일(현지시각) 워싱턴에서 열린 한미 정상회담에서 트럼프 대통령은 북한 비핵화 협상이 '빅딜'에 있다고 얘기하고, 개성공단·금강산관광 재개

에 대한 반대 입장과 대북 제재 유지를 재차 강조하고 있다. ‘스몰 딜(Small Deal)’ 방안에 대해서도 미국은 당분간 빅딜 방식을 고수하면서 북한의 변화를 기다리겠다는 입장을 거듭 밝히고 있다.

〈표 4〉 2019년 4월 한미정상 회담에서 북한 비핵화 입장

	문재인 대통령	트럼프 대통령
비핵화 협상 방식	굿 이너프 딜	빅딜 방식
대북 제재	북한의 비핵화 조치에 따른 부분적 제재완화	대북 제재 유지
언론 발표	한반도의 완전한 비핵화 목표	FFVD (최종, 완전히 검증된 북한 비핵화)

지난 5월 초 북한의 단거리 미사일 발사에 대해서도 트럼프 대통령은 5월 26일 트위터를 통해 존 볼튼 백악관 국가안보보조관의 북한 미사일 발사(단거리 탄도미사일로 규정)에 대한 ‘유엔 안전보장이사회 결의 위반’ 발언에 대해 반박하면서 ‘작은 무기 발사’로 일축하면서 북한과의 대화 의지를 표명하고 있다.

3. 북한의 비핵화 협상 전략

먼저, 북한의 비핵화와 한반도 비핵화의 개념 정리가 필요하다. 이미 남북한은 1992년 ‘한반도의 비핵화에 대한 공동선언’에서 한반도 비핵화를 합의한 것으로 미군의 한반도 전술핵무기 철수가 선행되었기에 가능한 일이었다. 하지만 2차 북핵 위기 이후 중국이 주도하는 ‘6자회담’ 협상은 북한의 비핵화에 초점이 맞춰져 있었다.

북한 비핵화는 9.19 공동성명(2005년), 2.13합의(9.19 공동성명 이행을 위한 조기 조치, 2007)의 두 합의문을 통해 북한의 비핵화와 상응하는 관계 정상화와 평화체제 등의 합의가 이루어졌으나, 미국의 ‘선 비핵화, 후 관계 정상화’와 북한의 ‘선 체제보장, 후 비핵화’ 주장이 충돌하여 북미 간 협상이 결렬된 상태였다.

그러나 지난 6차례의 핵실험과 장거리 미사일 기술력 확보로 인해 북한은 북한 비핵화 문제를 한반도 비핵화 문제로 다시금 재정립시키고 있다. 또한, 김정은 위원장 집권 이후 ‘핵 병진 노선’의 대외전략은 공세적으로 추진되었으며, 결과적으로 ‘선 평화협정, 후 비핵화’ 주장을 제기하면서 북미 간 긴장 상황은 극도로 격해졌다.

2018년 우리 정부의 ‘한반도 운전자론’이 2018평창동계올림픽을 계기로 급부상함에 따라 ‘비핵화-평화체제’ 병행 주장이 거론되면서 북한 비핵화 문제가 우선적으로 북미 간 대화의 급물살을 타게 하는 계기가 되었다. 중국이 주장하는 ‘쌍중단’, ‘쌍궤병행’과도 부합하는 내용의 ‘북한의 핵·미사일 개발 활동 중단’과 ‘한미군사중단’을 현실화하였고, 이 역시

한반도 비핵화와 평화체제의 큰 틀에서 작동하고 있다. 이러한 남북미의 일련의 협상은 상호주의에 입각한 내용이다.

북한의 전략적 차원의 비핵화 협상의 큰 틀은 '핵 병진 노선'의 승리선포와 함께 경제발전전략과 연관되어 있다. 안보적 차원에서 북한은 미국을 대외정책의 가장 핵심국가로 상정하고 있다. 북한의 대미 외교전략은 안보 위기감을 바탕으로 북한체제 보장을 우선순위로 삼고 있다. 한반도 비핵화 협상의 틀 역시 미국과의 협상을 통해 체제보장(안보)와 핵을 맞바꾸기 한다는 전략으로 이해할 수 있다. 김정은 정권은 선대가 활용한 '민족주의'를 강조하면서 '반미 사상과 자주통일' 전략을 활용하고 있다. 북한은 과거 미국의 대북 '적대시 정책'을 비판해 왔다. 북한이 핵 개발을 추진하는 이유가 바로 미국의 적대시 정책이라는 것이다. 이러한 미국과의 대립각을 세우면서도, 북한의 정치적 고립과 경제적 난관을 미국의 대북정책이 그 원인임을 주장해 왔다.

그러나 북한 새로운 도전을 위해서는 핵을 넘어서 북한 경제발전을 추진해야 할 시점에 있다. 핵 협상을 통한 체제보장을 미국으로 담보 받고 북한 경제를 발전시킴으로써 북한을 발전된 단계로 올려놓아야 할 필요가 생긴 것이다. 북한 김정은 체제의 연착륙은 이러한 경제발전 동력으로부터 그 정통성을 추구할 수 있기 때문이다.

최근 북한의 핵 협상 행보를 살펴보자면, 북한 비핵화를 한반도 비핵화 의제로 전환하고 평화협정과 병행 추구 전략을 추구하고 있다. 비핵화 과정에서 북한은 경제제재를 우선적으로 완화하고 종전선언을 평화협정으로 이끌어내려는 정책적 목표를 설정하고 있다. 또한, 북한은 한반도 비핵화 협상 전략의 관점에서 등가성 원칙을 들고 있다. 즉 북한의 비핵화는 안전보장과 대치되는 것으로 미국이 대북한 강경노선을 철회하고 체제보장을 제도적으로 보장하는 것이다. 그리고 북한은 미국과의 비핵화와 체제보장 과정속에서 '행동 대 행동(Action to Action)'을 주장하고 있다.

북한은 불가역적 비핵화를 완성하기 위해서는 미국의 외교적 합의가 의회를 통과한 법적인 북한 체제보장을 요구한다. 북한이 제도적 체제보장을 요구하는 것은 완전 비핵화를 이행한다 하더라도 미국의 외교적 합의가 미국 정부의 정책전환에 따라서 언제든 파기될 수 있기 때문이다. 이러한 상황을 고려한다면 북미 간 비핵화 협상은 보다 구체적이고 세밀한 준비가 필요하고, 타임테이블 역시 긴 시간이 요구될 수 있다.

북미 간 협상과 동시에 중국과 러시아의 국제적 지원을 얻어 UN 대북 제재의 완화와 미국의 대북 강압 정책을 견제하고 있다. 여기에 한반도 자주적 견지에서 남북관계 개선과 교류협력을 추진하여 종전선언과 평화체제 견인을 도모하고 있다. 또한, 북한은 남북관계 개선과 북미 핵 협상을 병행하고 있다.

결국, 북한은 미국과의 비핵화 협상에서 '안보 등가성' 원칙과 '행동 대 행동' 원칙에 따라 북한의 비핵화 과정과 미국의 북한 체제보장의 단계적·동시적 이행을 요구하고 있다. 비핵화 협상을 통해 북한은 안보적 위협을 없애고 강화된 대북 제재를 완화하여 북한 전략적 '경제발전' 정책을 추구하고 있다. 지난 2월 하노이 북미 정상회담에서도 북한은 대북

제재완화 요구를 강조한 것으로 북한이 경제발전에 정책적 우선순위를 두고 있음을 엿볼 수 있다.

최근 김정은 위원장은 2차 하노이 북미 정상회담 이후 남한 정부가 당사자 역할을 요구(4월 12일 최고인민회의 시정연설)하면서 북미 정상회담에 결과에 부정적 의견을 내고 있다. 또한, 김정은 위원장은 최고 인민 회의를 통해 '전체 조선 인민의 최고대표자', '공화국 무력 최고사령관'으로 지칭하면서 군사지도자 행보를 수행하고 있어 향후 김정은 위원장의 비핵화 협상에 대한 입장을 관찰해야 할 것이다.

마지막으로 북미협상, 미국 트럼프 행정부가 북한과의 비핵화 '빅딜'을 요구한 만큼 북한이 비핵화에 대한 '비핵화 대상, 범위, 방법, 시기 등'(비핵화 플랜)을 명확하게 제시해야만 북미 간 비핵화 협상이 진전을 이룰 수 있을 것으로 예상된다. 향후 북한이 미국이 제시한 빅딜 협상 전략을 수용해야만 우리 정부의 '포괄적 합의 후 단계적 이행' 논의도 가능할 것으로 예상된다.

IV. 결 론

제2차 하노이 북미 정상회담 이후 북미 간 대화는 난항을 겪을 것으로 예상된다. 하지만 현실적으로 우리 정부가 남북관계 개선을 주도하면서 북미 관계를 진전시킬 수 있는 선순환 구조를 발전시킬 기회와 필요성도 커졌다. 우선 '탑 다운(Top-down)' 방식의 과신에서 벗어나 실무자 간 소통을 통한 '바틈 업(Bottom-up)' 방식으로 비핵화와 제재완화에 대한 구체적 사안들을 논의하는 방식을 활용해야 할 것이다. 보다 면밀한 전략적 접근을 통해 북미 협상의 골든타임을 놓쳐서는 안 된다.

북미가 이미 협상 국면에 진입했으므로 미국은 트럼프 대통령의 자신의 실리추구 정책적 기조하에 북미협상을 통해서 한반도의 안보적·경제적 국가이익을 추구하려 할 것이다. 북한 역시 미국과의 핵 협상을 통해서 체제보장과 경제발전 정책을 동시에 추구해야 하는 상황이다. 우리 정부도 신한반도체제라는 새로운 프레임을 창출하기 위한 북미 간 중재자 역할을 이미 담당하고 있다. 이러한 상황은 노력에 따라서 성공적 북미협상 결과를 만들 수 있는 역학관계를 제공하고 있다.

먼저, 우리 정부가 주도하는 영구적 한반도 평화체제 구축을 위해서는 북미 간 성공적 핵 협상이 필수적 사안이다. 우리 정부의 역할이 보다 더 중요해졌다. 지난 하노이 북미 정상회담 결과는 우리 정부의 북미 실무자 간 소통과 설득이 중요한 사안이었음을 말해주고 있기 때문이다. 향후 북미 간 성공적인 협상 진행을 위해서 남북미 실무자 간 역할(Bottom-up 방식)이 중요하다는 것도 재차 확인해 주고 있다. 시간의 시급성도 중요하지만 차근차근 접근할 필요성이 제기된다.

게임 이론 측면에서 과거 북미 비핵화 협상은 양국의 입장 차이를 좁히지 못하고 치킨 게임의 전형적 모습을 보였다. 그러나 최근 북미 간 비핵화 협상은 우리 정부가 중재 역할

을 담당하면서 새로운 게임 국면을 만들고 있다. 북미 양국이 일방적 질주를 자재하고 합의점을 찾아갈 수 있는 기회가 마련되었다. 이러한 상황에서 북미 간 합의점을 찾아 나가는 신호, 단서 역할을 우리 정부가 담당해야 필요성이 제기된 것이다. 따라서 우리 정부의 중재자(mediator)역할이 강조되는 이유이다. 북미가 '셸링 포인트(Schelling point)'를 설정할 단서나 신호가 없으면 두 운전자가 충돌할 가능성이 커지지 때문이다. 즉, 우리 정부의 北美 간 '셸링 포인트(합의점)'에 도달할 수 있도록 신호와 단서를 주어야 한다는 논리이다.

우리 정부는 북한의 비핵화 의지를 미국에 이해시키고 북미 간 신뢰구축을 위한 견인과 중재 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 따라서 북미 간 비핵화 이행방안에 대한 시간표와 구체적 사안들을 우리 정부가 중재하고 조율할 필요가 있다. 여기에 북핵 문제 해법에 있어 우리 정부의 '포괄적 합의, 단계적 이행'은 좋은 방안 중에 하나라 여겨진다. 북핵 문제를 해결하기 위해서는 북한의 구체적 비핵화 방안을 제시하고 이행하는 가운데 미국의 단계적 보상이 상응하는 방식이 보다 합리적일 수 있기 때문이다.

두 번째, 한미 간 공조와 이해가 필요하다. 한반도 긴장 완화와 평화정착을 위해서는 미국의 결단이 매우 중요하다. 먼저, 미국 트럼프 행정부의 의도 파악이 선행되어야 한다. 미국 트럼프 대통령은 북한과의 비핵화 협상을 자신의 재선을 위한 활용할 가능성이 크다. 미국 대한반도 정책에 있어 트럼프 행정부의 불확실성(uncertainty) 논란이 있어 왔다. 하지만 면밀히 트럼프 행정부의 내부정치를 분석해보면, 대한반도 정책의 구동점은 자신의 재선을 위한 지지기반 확보와 정책적 목표 추구에 있다. 트럼프 대통령은 워싱턴 정치가와 전문가 집단에서 아웃사이더(outsider) 성향이 강하다. 결국 과거 미국의 대한반도 외교적 행태와 다른 행보를 걷고 있는 이유는 트럼프 대통령의 자신의 탁월한 비즈니스맨 역량을 발휘하여 한반도 문제를 자신의 재선에 활용 가능하다고 의도를 갖고 있을 것이기 때문이다. 따라서, 트럼프 자신을 미국 공화당 정치인들과 전문가 집단과의 차별화를 강조한다. 그의 실리주의적 외교접근법은 과거와 달리 북한 김정은 위원장과도 '빅 딜(Big deal)'의 가능성은 언제든지 열어 두고 있다는 점이다.

북미 간 비핵화 협상 과정에서 우리 정부는 북한이 미국의 의견을 적극적으로 수용할 수 있도록 설득하고 남북관계 개선을 통해 미국의 북한 신뢰성을 높여 줄 필요가 있다. 또한, 남북미 소통을 위한 '상설 거버넌스'를 구축하여 남북미 대화채널 완성도 중요하다. 또한, 미국 내 한반도 전문가 그룹과의 회의체 구성 및 민간차원의 공공외교를 확대하여 한반도 문제를 심도 있게 논의하고 우리 정부의 한반도 평화정착 의지를 이해시킬 필요가 있다. 나아가 남북미 싱크탱크(think tanks)와 전문가 그룹의 소통을 통해 '한반도 평화체제 구축'의 공감대 형성을 진작시켜야 한다.

세 번째로 지속 가능한 남북관계 발전전략이 필요하다. 북미 협상과 함께 남북한 대화와 협력(tit for tat)은 추진되어야 한다. 이미 남북교류협력은 한반도 평화와 번영을 실행하는 실천적 과제로 4.27 판문점 선언과 9.19 평양 공동선언에서 강조하고 있다. 미국 트럼프 행정부도 북한에 대한 인도적 지원에 대해서는 비교적 우호적 입장이다.

그러므로 대북 인도적 지원을 단기적으로 활용하면서 남북협력을 유도해야 한다. 여기에

남북경제협력은 중장기적 플랜을 가지고 지속 가능한 전략이 필요하다. 장기적으로 추진 북한개발협력과 남북경제협력은 '투명성' 제고가 중요한 쟁점 사안이 될 것이다. 우리 사회도 이제 철저하게 청중 비용이 적용되는 만큼, 국민적 이해와 지지가 중요하기 때문에 지속적 남북협력을 추진하기 위해서는 이러한 국민적 합의가 매우 중요하다. 인도적 협력사업을 포함하는 대북경제협력 사업의 투명성과 모니터링의 절차와 검증을 체계화하여 북한의 책무성을 확보하는 것도 중요하다. 또한, 국제사회와 연계한 남북한 개발 협력 프레임을 통해 지속 가능한 남북경제협력을 증진 시키고, 장기적인 경제・사회문화・생활공동체 형성에 기여할 수 있는 신 경제성장 동력으로 활용해야 할 것이다.

여기에 남북한 군비 통제를 통한 한반도 평화정착도 실현되어야 한다. 북한은 3차례의 남북정상회담과 실무 간 회담을 거치면서 남북 간 교류를 통한 신뢰구축과 군비 통제 문제를 적극적으로 다루고 있다. 북미 간 비핵화 협상 진행과 함께 '9.19 평양 공동선언'의 합의사항들이 순조롭게 이행될 수 있어야 한다.

네 번째, 한반도 안보를 위한 동북아 평화안보협력체제 구축을 추진해야 한다. 북한 비핵화 문제가 해결되지 않는다면 장기적으로 미・중・일・러가 군사력을 강화시키는 결과를 초래할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 다른 한편, 북한이 비핵화 조치를 이행하면서 핵무기 포기 대신 북・중・러 동맹을 추진한다면 동북아 평화를 저해시킬 가능성이 커진다. 따라서 북한의 비핵화 진행을 추진하면서도 우리 정부는 '동북아 평화안보지역협력체제'를 동시에 추구할 필요성이 대두된다.

북한 비핵화 의지에 대해 주변국의 부정적 의견도 강하기 때문에 우리 정부는 한중・한일・한러 관계 증진을 위한 전방위 외교력 강화해야 할 것이다. 우리 정부의 신한반도체제 추진은 평화협력 공동체, 경제협력공동체, 동북아 평화・공영으로 연결되며, 동북아 평화안보협력공동체 추진은 향후 한반도 안보전략의 핵심 요소가 될 수 있기 때문에 북미 비핵화 협상과 함께 고려해야 할 사안이다.

결론적으로 우리 정부의 한반도 평화・번영 정책(신한반도체제) 추진과 영구적 평화체제 구축을 위해서는 현재 진행되고 있는 북미 비핵화 협상이 매우 중요한 선결 조건이 되고 있다. 한반도 평화협정, 남북한경제협력 및 동북아평화체제 구축과 같은 시급한 현안들이 북미 비핵화 협상 문제와 연결되어 있기 때문이다. 우리 정부도 북미 간 협상에 주도적 역할이 부여된 만큼 그 역할이 중요하며, 향후 이를 위한 철저한 계획과 실행 방안이 필요한 시점이다.

[세션 2 : 동북아 평화체제와 미중의 대 한반도 전략]

시진핑의 신형대국관계와 한반도

| 발표 2 : 尹虎(윤호) 중국절강공상대학 동아연구원 부교수

시진핑의 '신형대국관계'와 한반도

尹虎 윤호 (중국절강공상대학 동아연구원 부교수)

1. 들어가며

2019년에 들어서며 '신냉전'(new cold war)이라는 표현이 언론과 학계의 중요한 화두가 되고 있다. 블룸버그 통신은 5월 24일 자 기사에서 무역 전쟁을 치르고 있는 중미 관계를 '새로운 종류의 신냉전'으로 규정하면서 "미국과 떠오르는 중국 사이의 점증하는 라이벌 관계를 어떻게 관리할 것인가"라는 질문을 던졌다.[1] '신냉전'의 시각을 가지고 중미 관계를 분석하는 사람들은 시진핑 주석의 미중 '신형대국관계' 에 대해서도 실패로 단정 짓는 경향이 강하다. 하지만 '신형대국관계'의 제안 배경과 내용, 추진 상황과 발전 방향 등을 충분히 고려한다면 현 단계의 중미 관계는 냉전적인 '제로섬' 관계가 아니라 '협력적 경쟁' 관계이며 '신형대국관계'도 단기간의 성과로 그 성패를 결론지을 수 없는 거시적이고 장기적인 과제임을 알 수 있을 것이다.

'신형대국관계' 구상은 중국의 무역액이 3조 8,674억 달러로 미국의 3조 8,210억 달러를 추월하면서 미국을 제치고 세계 무역 1위 국가로 부상한 2012년에 미국을 향해 제안되었다. 중국의 GDP는 2010년에 이미 일본을 넘어 세계 두 번째로 자리매김하고 그 격차를 벌려가고 있었다.[2] 미국이 8여 년의 시간 동안 반테러리즘과 아프가나스탄, 이라크와 두 차례의 전쟁을 치르는 사이 중국 경제는 신속한 발전을 이룩하였고 2008년에는 미국 발 금융위기를 미국과 함께 이겨나가면서 국제 금융시장의 안정과 세계 경제의 지속적인 발전에 큰 기여를 하였다. 날이 갈수록 국제사회는 중국의 국력과 발전을 인식하게 되었고 'G2'라는 단어는 그 의미를 설명할 필요가 없을 정도로 광범히 사용되었으며 일본과의 조어도분쟁(2010년, 2012년)에 강경 대응하면서 '도광양회'(자신을 드러내지 않고 때를 기다리며 실력을 기른다) 정책을 이어나가기 힘들게 되었다. 한편, 중국 국력의 급속한 발전에 따라 미국은 경계를 강화하였고, 중국의 굴기를 저지하는 '아태지역으로의 회귀(Pivot to Asia-Pacific)', '재균형(Re-balancing)' 정책을 추진하면서 양국 간의 갈등이 고조되기 시작하였다.

이러한 배경 속에서 자국의 '평화발전' 과정이 방해받는 것을 원치 않았던 중국의 5세대 지도자 시진핑은 '비충돌, 비대항, 상호존중, 협력적 윈윈'의 '신형대국관계' 구상을 제기하게 된다. 이러한 구상은 그동안 'G2' 구상을 비롯하여 중미 관계에 대한 각종 구상이 미국

1) 《CNBC》, 2019年5月24日 , https://www.cnbc.com/2019/05/24/ron-insana-the-market-doesnt-realize-this-is-more-than-just-a-trade-war-its-a-new-cold-war.html?&qsearchterm=ron
2) 《中国产业经济报》, 2013年5月13日.

에 의해서 먼저 제기된 것과 달리, 중국이 먼저 제기했다는 점에서 중요한 의의가 있다고 할 수 있다.

2012년2월, '신형대국관계'를 제안 후 7년 동안 중국은 적극적으로 미국과의 90여 개에 이르는 정부 간 대화·소통 기제를 이용하여 의제를 설정하고 중국의 입장을 설명하며 협상과 논의를 이어나갔으며 중미 양국 간의 공동인식과 차이점을 파악하면서 공통분모는 크게 하고 모순은 완화하는 노력을 꾸준히 해왔다. 여러 영역에서의 중미 간 협상의 침체, 특히 무역 전쟁의 심화는 중미 양국이 여전히 큰 인식 차이를 안고 있음을 말해주고 있다. 하지만 7년간의 협상이 중미 양국 간의 교류를 촉진하고 상호 간의 이해를 증진 시켜주었다는 점에 대해서는 다들 공감할 것이다. 비 온 뒤에 땅이 굳듯이 '비충돌, 비대항, 상호존중, 협력적 윈윈'을 이루기 위해서는 때로는 충돌과 대항의 험난한 길로 걸어야 할 것이고 시간과 세월의 희석도 필요할 것이다. 중국은 중미 간의 신형대국관계 구축이 쉽게 단기간에 이루어 질것이라고 생각하지 않는다. 중미 간의 무역협상이 파열한 후 류허 중국 부총리가 미국과의 협상을 계속 이어나갈 것이라고 말했듯, 중국은 지금의 난관을 이겨나가면서 미국과의 신형대국관계의 구축을 위해 지속적으로 심혈을 기울여 나갈 것이다.

한반도 문제는 중미 양국의 국익과 밀접히 연관된 협상 의제이고 '신형대국관계' 구축에 있어 중요한 실천의 장이기도 하다. 중국은 비핵화 문제를 포함한 한반도 문제 해결을 위해서는 미중 간 전략적 협력이 필요충분조건이라고 인식하고 '신형대국관계' 토대로 협력을 넓히고 이견을 원만하게 해결하며 장기적이고 안정적으로 한반도 문제를 해결해 나가려고 있다. 2018년 한반도 정세의 완화와 북미대화의 추진 등을 배경으로 중국은 적극적인 외교정책을 펼쳐 나갔으며 일정한 성과를 거두었다, 한반도 비핵화 문제에서 중미 간의 의견 차이를 좁히고 평화협정체제에 관한 의제 설정과 로드맵을 제시한 점은 앞으로의 중미 간 신형대국관계 구축에 중요한 영향을 미칠 것이라고 예상된다.

2. '신형대국관계'론의 제기(提议)

'신형대국관계'는 부상하는 중국이 강대국과의 관계를 어떻게 정립하려고 하는가에 대한 구상을 설명하는 개념이다. 특히 중미 관계를 핵심적인 대상으로 볼 수 있다. 이 개념을 통해 중국은 미국과 '비충돌, 비대항, 상호존중, 협력적 윈윈'에 기초한 관계를 정립함으로써, 전통적인 강대국의 부상 과정에서 나타난 바와 달리 전쟁을 수반하지 않은 평화적 부상을 할 것이라 강조하고 있다.[3)]

2012년 2월, 시진핑은 국가 부주석의 신분으로 방미하였을 때, "중미 협력 동반자 관계가 끊임없이 새로운 발전을 이루어내도록 추진하고, 양국의 협력동반자 관계를 21세기의

3) 任丽 :《中美新型大国关系的构建》, 吉林出版集团 , 2018年 , 第45页。

신형대국관계로 만들어나가기 위해 노력하자"고 제시하였다. 시진핑의 제안은 미국 측의 호응을 얻었고, 양측은 '중미 신형대국관계 구축'을 5월에 개최될 제4차 중미 전략 및 경제 대화의 주제로 결정하였다.[4]

시진핑 주석이 2012년 2월 처음으로 중미 신형대국관계 구축을 제안하였을 때, 이 전략 구상의 함의와 구체적인 실행에 대해 상세한 설명을 덧붙이지는 않았다. 단지 중국과 미국이 양국관계의 "새로운 역사적 기점 위에 있고", " 양국 이익의 합치점과 호혜 협력을 확대"해야 하며, " 정치제도, 역사문화 배경과 경제발전 수준이 다른 국가 간 적극적 협력관계를 구축하는 데 대해서 과거에 없었던 새로운 모범을 만들자"고 밝혔을 뿐이다.[5]

이후 시진핑은 신형관계의 내용을 세 가지로 개괄하였다. 첫째, 충돌과 대결을 하지 않는 것으로서, " 상호 간 전략적 의도를 객관적이고 이성적으로 바라보고, 동반자로서 적이 되지 않으며, 대결과 충돌의 방식이 아닌 대화와 협력을 통해 모순과 차이점을 적절하게 처리하는 것이다"; 둘째, 상호존중으로서, "각자가 선택한 사회제도와 발전경로를 존중하고, 상호 간 핵심이익과 중대한 관심 사항을 존중하며, 같은 것은 추구하고 다른 것은 잠시 남겨놓고, 포용과 인내로 함께 발전하는 것이다"; 셋째, 협력 및 윈윈[共潘]으로서, "제로섬의 사고를 버리고, 자신의 이익을 추구할 때 상대방의 이익도 함께 고려하며, 자신의 발전을 추구할 때 공동 발전을 촉진하고, 이익이 조화되는 구도를 끊임없이 발전시킨다는 것이다."[6]

이를 중미 관계의 구체적인 실행 방면에 어떻게 관철시킬 것인가에 대해서, 시진핑은 다음의 네 가지를 건의하였다. 첫째, 대화와 상호신뢰를 새로운 수준으로 제고해야 한다. 양국 정상 간 G-20, APEC 등 다자간 회동을 제도화하고, 90여 개에 이르는 정부 간 대화・소통 기제를 적절히 활용한다. 둘째, 실무 협력에서 새로운 국면을 만들어 가야 한다. 미국은 중국에 대한 하이테크 제품의 수출제한조치를 완화하는 문제 등에서 적극적인 조치를 취하고, 양국의 무역과 투자 구조가 더욱 균형적인 방향으로 발전할 수 있도록 한다. 셋째, 강대국 간 상호작용의 새로운 모델을 만들어야 한다. 양국은 한반도 정세, 아프간 등 지역 및 국제 문제에 대해서 긴밀한 협력을 해야 하고, 해적이나 초국가적 범죄, 평화유지, 재난 방지, 사이버안보, 기후 변화, 우주 안보 등 영역에서 협력을 강화해야 한다. 넷째, 차이점을 관리해 나가는 새로운 방법을 모색해야 하고, 중미 신형대국관계에 부합하는 신형군사관계를 적극적으로 구축해야 한다."[7]

2012년 11월 개최된 중국공산당 제18차 당 대회의 정치보고 중 국제정세와 중국 외교 전략을 설명하는 부분에서 "우리는 선진국과의 관계를 개선 및 발전시키고, 협력 영역을 확대하며, 차이점을 적절하게 처리해서, 장기적으로 안정적이고 건강하게 발전하는 신형대국관계 구축을 추진한다"고 제시하였다. '신형대국관계'의 제법이 처음으로 집권당의 강령성 문건에 포함된 것이다. 이후 중국의 대미 정책은 '신형대국관계'의 구축을 목표로 진행되어

4) 《新京报》, 2012年3月12日。
5) 任丽 :《中美新型大国关系的构建》, 吉林出版集团 , 2018年 , 第49页。
6) 张睿壮: "新型大国关系的起源与难题" , 2014年1月1日 , http://sics.skku.edu/bbs/board.php?tbl=korean&gr_id=301010
7) 同上。

왔다고 볼 수 있다.

포괄적으로 중국이 주창한 신형 대국 관계는 상호 존중을 전제로 서로 이익을 주고받으며 윈-윈하는 협력관계로 요약된다. 중국은 이를 '굴기국'과 '기성 대국'이 모순과 충돌을 해결하는 새로운 방식이라 천명하고 있으며, 이는 결국 미국과의 소통을 강화해 새로운 관계를 구축해 가자는 것이다.

주목할 점은 이러한 대국관계의 형성에 있어 중국이 평등을 가장 중요시하고 있다는 것이다. 이는 중국이 과거와 달라진 자신의 국제위상을 인식하면서 평등관계를 강조하고 핵심이익과 중대 관심사를 서로 존중할 것을 요구하고 있다는 것이다. 다시 말해 미국과 쌍벽을 이루며 새로운 국제질서를 정립해 가겠다는 의지가 담겨있다고 볼 수 있다. 다음으로 중국이 중요하게 인식하는 핵심요지는 양국 간 신뢰구축이다. 중국은 양국 간 전략 의도에 대한 상호 불신이 상당히 높다고 인식하고 있는데 이는 미국에 대한 중국의 도전과 중국에 대한 미국의 억제로 해석될 수 있다.[8)]

2016년 10월 6중전회에서 시진핑이 '공산당의 지도 핵심'으로 공식적으로 확립되고, 2017년 19차 당 대회를 통해 과거 '마오쩌둥 사상'이나 '덩샤오핑 이론'과 같이 '시진핑 신시대 중국 특색사회주의 사상'에 삽입되면서 시진핑 권력 주도의 정국이 형성되었다. 나아가 2018년 3월 11일 제13기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 '중화인민공화국 헌법 수정안'이 통과됨으로써 국가주석의 연임 제한에 대한 규정이 삭제되면서 시진핑 주석의 장기집권에 대한 의혹을 확대하며 중국의 집단지도체제 내부에서 시진핑으로의 권력집중이 더욱 강화되었다. 따라서 중미 관계에서 중국의 대외정책 분석에 있어서 시진핑의 리더십과 '신형대국관계'가 더욱 더 중요한 요인으로 부상하는 이유이다.

중국은 시진핑 시대 이전에 매우 현실적이고 신중한 입장을 가지고 불필요한 대외마찰을 최대한 줄이면서 실익을 챙기는 '실사구시(事实求是)'를 기본으로 '도광양회' 전략을 추진하였던 반면, 시진핑이 이끄는 현대 중국은 세계적 강대국 전략이 점점 구체화되고 있음이 드러나고 있다. 시진핑 주석은 강대국으로의 부흥을 '중국의 꿈(中国梦)'이라 칭하고 중국의 선진국화, 강대국화를 추진하고 있다. '신형대국관계'는 상호 협력과 공영 등을 핵심적으로 강조하는 외교로서 과거 일방적 외교 관계가 아닌 냉전 붕괴 이후 중국이 급속한 경제발전을 기반으로 미국과 대등한 양자 관계에서 출발하는 개념으로 국력의 자신감을 표현한 것이라고 할 수 있다.

3. '신형대국관계'에 대한 오바마, 트럼프 정부의 인식과 대응

오바마 정부시기 중미 양국은 안보와 경제 분야에서의 협력에 합의하고, 미국은 중국의 '원 차이나' 정책을 지지함으로서 이 시기 양국은 상호 협력적 태도를 보였다고 할 수 있

8) 欧阳颖 : "中美关系再出发:新的思考与展望" , "东亚经纬"2014年第1期 , 第24-25页。

다. 2013년 6월, 캘리포니아 서니랜즈에서 열린 중미 정상회담에서 양국은 처음으로 중미 관계를 '신형대국관계'로 정의하였고 미국은 중국을 갈등적 관계가 아닌 세계정세를 이끌어 나갈 '협력적 동반자' 관계로 발전시켜 나갈 것을 약속하였다.[9] 이에 중국은 미국 오바마 정부의 이러한 제스처에 환영한 모습을 보여주었다. 당시 오바마 대통령은 중국과 경제적 협력을 통해 일대일 관계로 전환하여 새로운 국제질서를 구상할 것이라는 기대감을 주었다.

오바마 대통령은 미국의 재균형 정책이 중국에 대한 봉쇄정책이 아니며 중미가 앞으로 '전략적 라이벌'이 아닌 '건강한 경쟁'을 해나갈 것을 제안하며 사실상 시진핑 주석의 '신형대국관계' 비전에 호응했다. 양국관계의 새로운 청사진을 중국이 제시하고 미국이 수용하는 모양새를 보였다는 자체가 변화를 상징하고 있었다. 2013년 6월 중미 정상회의 주요 합의 내용은 조어도(钓鱼岛)와 관련한 영유권 문제에 대해 안정과 평화를 추구할 것과, 북한 핵 문제에 대한 비핵화 의제가 양국의 대북정책 지향점이라는 것을 확인하였고, 지구온난화와 같은 환경문제에 관해 협력하는 미중 정상의 입장은 명확하였다.[10]

2014년 7월 14일, 오바마 대통령은 시진핑 주석과의 전화 통화에서 또 한 번 "시진핑 주석의 미중 신형대국관계 구축과 관련해 피력한 주장에 대해 높이 평가한다"며, "미국은 중국과 함께 '신형대국관계'를 구축하고 실무 협력을 강화하며 모순을 건설적으로 컨트롤하여 협력이 양국의 메인스트림(Mainstream)이 되도록 할 것"이라고 하면서 "미국은 양국이 경제무역과 에너지, 기후 변화 및 관련 지역 이슈 문제에서의 협력을 지속적으로 추진해 나가기를 바란다"고 하였다. 이에 대해 시진핑 주석은 양국이 지속적으로 중요한 국제 및 지역 사안에 대해 상호존중하고 건설적인 방식을 통해 불일치를 해소하여 양국관계가 긍정적인 방향으로 발전해 나가도록 함께 노력해야 한다고 덧붙였다.[11]

북한 문제에 있어도 오바마 대통령 시절 중미 양국은 많은 의견의 일치를 보았다고 할 수 있다. 양국은 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없으며, 비핵화가 대북정책의 목표라는 데 동의하였고 향후 북한 비핵화라는 목표를 달성하기 위해 유엔 안보리 결의안의 이행을 포함한 모든 대북 제재 조치들을 양국이 긴밀한 협력하에 추진해 나갈 것임을 밝혔다. 시진핑 주석은 오바마 대통령을 향해 한반도 비핵화, 한반도 평화안정, 그리고 대화와 협상을 통한 북핵 문제 해결이라는 3가지 원칙을 일관되게 주장했고 오바마 대통령도 이에 대해 직접적인 반론은 제게 하지 않았다. 한반도 평화에 대한 구체적인 로드맵이 논의 된 것, 비핵화에 대한 기본 원칙과 목표를 확인한 것만 해도 큰 진보라고 할 수 있다. 또한, 오바마 정부 시절, 중미 양국은 과거의 갈등적인 대국 관계가 아닌 전 지구적 문제에 공동으로 대처하는 협력적 대국 관계를 지향하며 전 지구적 안보, 사이버 안보, 경제문제, 환경문제 등에 대해서 양국 정상은 폭넓은 대화를 가졌고 상호 간 입장을 확인하였다.[12]

하지만 주목할 점은 양국 정상은 그 어느 때보다도 관계의 중요성과 협력에 대한 기대를

9) 《南通日报》, 2019年6月30日。
10) 欧阳颖 : "中美关系再出发:新的思考与展望", 《东亚经纬》, 2014年第1期 , 第24-25页。
11) 人民网 , 2014年7月15日 , http://politics.people.com.cn/n/2014/0715/c1024-25283772.html
12) 刘敏硕 : "中美博弈与新型大国关系的演进", 《新民周刊》, 2017年第3期 , 第54-60页。

표출했음에도 정작 중미 양국은 다양한 이슈에서 중미 양국의 협력을 통한 공동 대처와 공동 이익 추구라는 기조를 도출한 것 외에 민감한 사안들에 대한 해결책을 제시하지는 못했다는 점이다. 미국의 대(對)대만 무기판매, 인권 문제에 있어서의 견해 차이, 무역 불균형 지속 시 위안화 평가절상 문제, 북한 문제에 대한 전략적 이해의 불일치 등 양국 간 합의 도출이 쉽지 않은 영역에 있어서는 구체적인 합의 없이 애매모호한 문구로 넘어가는 양상을 보였다. 즉 협력 필요성에 대한 공감에도 불구하고, 실제 적지 않은 현안에서 여전히 이견을 보이고 경쟁하고 있으며 갈등의 불씨를 안고 있다는 것이다. 그리고 이러한 갈등의 불씨가 사그라지지 않는 이면에는 바로 근본적인 전략적 불신이 자리 잡고 있었기 때문이라고 볼 수 있다.

트럼프 정부는 오바마 정부 시기와는 달리 강한 미국의 리더십과 패권 우위를 전개해 나간다는 입장을 견지하면서 중국의 '신형대국관계' 제안에는 동조하지 않는 모습을 보여왔다.

2017년 3차례 열린 (4월, 7월, 11월) 중미 간 정상 화담에서 시진핑 주석은 지속적으로 대항하지 않고 서로 존중하며 윈윈하는 '신형대국관계' 구축의 중요성을 강조하면서 오바마 정부와의 협상 성과를 기반으로 더 많은 공동인식을 형성해 나갈 것을 호소하였으나 트럼프 대통령은 '신형대국관계'에 관한 협상은 앞으로도 이어나가겠다는 선에서 거리를 두면서 냉랭한 태도를 보였다.

'시진핑-트럼프 회담'회담 분위기는 '시진핑- 오바마 회담'과는 다른 양상을 보였다고 할 수 있다. 예를 들면 2017년 11월 정상회담에서 시진핑 주석이 MD시스템을 중국 주변에 구축하는데 대해 반대의 입장을 전하자 트럼프 대통령은 경제, 무역 이슈에서의 미국의 요구를 제기하는 것으로 각을 세웠고, 2018년 12월 아르헨티나 G20회의 기간에 열린 양국 정상회담도 회담 당일, 멍완저우 화웨이 부회장이 캐나다에서 체포되는 사건의 영향으로 무역 갈등을 봉합하는 협상 또한 유쾌한 회담이 되기 힘들었다. 시진핑-트럼프 양국 정상 간의 신뢰 관계는 언제부터인지 금이 가 있었다.

2017년 미국 트럼프 정부의 출범과 함께 줄기차게 '미국 우선주의'가 강조되고 있다는 사실은 미중 간의 관계설정에 중요한 변수로 작용 되었다고 할 수 있다. 트럼프는 취임 직후부터 중국을 환율 조작국이라 비난하고, 남중국해에서 군사적 대립각을 세우면서 북핵 문제 해결에 중국의 역할론 부재를 걸고 나섰다. 또한, 중국이 가장 민감해하는 대만 문제에 있어서도 중국의 신경을 건드리는 정책을 추진하면서 2016년 12월에는 37년 만에 처음으로 타이완 차이잉원 총통과 전화 통화를 하였고 2017년 7월에는 대만에 일부 무기의 판매를 승인하였으며 미국 해군의 대만 해협 통과를 정기화시켰다.[13)]

더 나아가서 2017년 8월, 트럼프 대통령은 무역 대표부에 중국과 관련된 불공정 거래 수사를 지시하고 2018년 3월에는 "중국의 경제침략을 표적으로 하는 행정명령"에 서명함으로써 중미 무역 전쟁의 포문을 열었다.

---

13) 《新文化报》, 2018年1月23日。

무역 협상 과정에서 트럼프 정부는 중국의 산업 보조금 정책의 변화를 주문하고 지식재산권 보호 관련 법규 입법을 강요하였으며 전문 인력을 파견하여 중국의 시장경제 행정을 감독할 의사도 내비쳤다. 중국 경제발전 모델을 부정하고 미국의 기준을 받아들일 것을 일방적으로 밀어붙이면서 입법권, 행정권에 관여하려는 트럼프 정부의 요구를 중국은 모욕적으로 받아들였다. 이는 '신형대국관계'가 주장하는 평등, 상호 존중, 윈윈 등의 원칙과는 거리가 먼 완전한 주권의 침해 행위였다. 중국은 타협을 거절하였으며 2019년 5월 10일에 열린 제11차 중미 고위급 무역 협상이 결렬되면서 중미 무역 전쟁은 장기전에 진입하였다.

북한 문제에 있어도 트럼프 대통령의 중국에 대한 불신과 견제가 명확히 나타났다. 2018년 5월 23일, 트럼프 대통령은 한미 정상회담에서 문재인 대통령과 중국을 배제한 남・북・미 3자 종전선언을 논의하였고 중국 배후론을 제기하면서 두 차례의 북중 정상회담에 민감한 반응을 보였다.[14] 북중 관계 강화가 북한의 협상 레버리지를 강화해 북미협상에 부정적인 영향을 줄 것이라는 우려로부터 트럼프 대통령은 북미협상 과정에서 중국의 영향력을 줄이려는 의도를 명확히 했다. 한편 한반도를 포함한 동북아 지역에 대한 중국의 영향과 '신형대국관계' 구축을 억제하기 위해 트럼프 정부는 힘을 통한 평화를 강조하면서 한미일 3각 동맹, 역외 균형전략으로 대중 포위망을 형성하려고 하고 있다.[15]

미국 우선주의'를 기조로 삼는 트럼프 정부와 '중국의 꿈' 실현을 통한 강대국으로 부상하려는 시진핑 정부의 경쟁과 마찰은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 중국의 부상으로 인한 국제사회에서의 역할 증대로 인해 상호 불신이 과거에 비해 증가 되었기 때문에 양국 간의 신형대국관계 구축은 상당히 긴 시간이 필요할 것이다.

4. 중미간 '협력적 경쟁'과 한반도에서의 '신형대국관계' 관련 이슈

미중 관계는 이미 전략적 협력과 경쟁이 일상화(routinization)되는 '뉴노멀(new normal)' 시대에 진입했다고 볼 수 있다. 오바마 정부 시대의 중미 관계가 '협력'이 상대적으로 주류를 이루었다면 트럼프 시대의 중미 관계는 '경쟁'이 더 두드러지게 나타나고 있다.

미국은 국내 경제문제와 글로벌 이슈 해결 차원에서 중국과의 협력이 필요하지만, 지역적 차원에서는 자국의 지위 유지 및 영향력 확대 과정에서 중국과의 경쟁을 지속하고 있다. 중국 역시 미국을 향한 '신형대국관계' 수립 제안을 통해 미국 주도의 국제질서는 인정하고 있지만, 자국의 '핵심이익' 수호를 강조하고 역내 영향력을 확대하는 과정에서 미국과의 전략적 갈등을 초래하고 있다.

미국은 2017년 연말 발표한 '국가안보전략(NSS)'에서 중국을 군사 및 통상 갈등의 가장 위험한 경쟁자로 규정했다. 이런 상황에서 양국 사이의 마찰과 갈등이 불가피하다는 것은 쉽게 예상 가능한 지점이다. 최근 미국과 중국 사이에는 무역 갈등, 대만 문제, 남중국해

14) 统一新闻 , http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=124896
15) 洪硕焄 : "新常态下的中美关系" ,《现代中国研究》, 2018年第20期 , 第30-31页。

문제, 소수민족 독립 문제, 인권 문제 그리고 북핵 문제 중국 배후설 등 광범위한 분야에서 크고 작은 마찰들이 존재해 왔다. 미국 입장에서는 중국의 발전을 지체 시킬 수 있는 모든 사안들을 동원해 크고 작은 마찰을 만들어 낸다고 할 수 있다.[16]

중미 간 상호의존성은 증대했지만 취약성이 오히려 심화되었고, 상호 '전략적 불신' 또한 여전하며, 미중 관계에 영향을 주는 내부・외부 영향 요인도 과거에 비해 다양화되었다. 예를 들면 트럼프 대통령이 '경제안보가 국가안보'라고 말하듯이 안보와 경제에 있어서 그 경계선이 모호해진 21세기의 국제정세는 향후 미중 관계를 정확하게 예측하기 힘든 양상을 더욱 초래하였다.[17]

현재 중국은 미국을 중심으로 하는 글로벌 경제 체제에 대한 협력과 경쟁을 함께 진행하면서 달러 중심의 기축통화체제에 순응하는 동시에 새로운 협력관계와 경제발전 모델을 추구하여 새로운 성장 패러다임을 제시하려 하고 있다. 이는 중미 양국관계가 포지티브섬 게임(positive-sum game)이 될 수 있는 측면을 내재하고 있음을 말해준다. 당사자 간 이해득실의 합이 플러스가 되는 경우다. 중국은 미국을 침략하려 하지 않으며, 당면 서태평양에서 미국을 쫓아낼 수도 없다. 한미, 미일 동맹은 강력하다. 중국은 서태평양으로부터 미국을 몰아낼 계획도, 세계를 지배할 생각도 없다.

한편 중국과 미국은 다른 한쪽이 없이는 해결이 불가능한 초국가적 도전에 직면해있다. 기후 변화와 해수면 상승은 정치가 아닌 물리적 법칙에 따라야 한다. 불법 마약에서부터 전염병, 테러에 이르기까지 모든 분야에서 국경에 점점 구멍이 많아지고 있기 때문에 중미 양국은 이러한 위협에 대처하기 위해 협력해야 할 필요가 있다. 13억 인구의 중국과 협력하지 않으면 복잡한 국제 문제들을 풀어나가기 힘들 뿐만 아니라 중국을 봉쇄하는 연합전선을 구축하고 싶어도 과거 초긴장의 냉전 대결 때와는 달리 국제사회가 적극 나서주지 않을 것임을 미국은 이번의 중미 간의 무역 전쟁을 겪으면서 더 잘 알게 되었을 것이다. 결국, 양국은 '제로섬 '보다는 '협력적 경쟁'의 길로 나아가고 있다고 봐야 할 것이다.[18]

이와 같은 '협력적 경쟁'의 '뉴 노멀시대'에서 중국은 미국과 '신형대국관계'를 구축해 나갈 수밖에 없게 되었다. 평화적으로 한반도에서 '신형대국관계'를 형성하기 위하여 중미 양국은 앞으로 아래와 같은 영역, 이슈에서 협력과 경쟁을 동시에 진행 할 것이며, 결국에는 '비충돌, 비대항, 상호존중, 협력적 윈윈'의 공생의 시스템을 구축해 나갈 것이다.

1) 한반도 비핵화 문제

중미 양국은 모두 한반도 비핵화를 지지하고 있다. 하지만 비핵화의 방식과 수단에 관하여 의견 차이를 보이고 있다.

---

16) 王海凡 : "中美关系处于合作和竞争共存状态" ,《东北亚学论丛》, 2018年第2期 , 第34页。
17) 洪硕焄 : "新常态下的中美关系" ,《现代中国研究》, 2018年第20期 , 第30-31页。
18) 王海凡 : "中美关系处于合作和竞争共存状态" ,《东北亚学论丛》, 2018年第2期 , 第34页。

2) 한반도 평화체제 구축 문제

중국은 한반도 평화체제 구축을 원하고 있다. 한반도 평화는 중국에게 정치적,군사적, 경제적으로 모두 좋은 일이다. 하지만 이 문제에 관하여 미국 내의 시각은 갈라져 있다. 남북의 대립과 긴장 상태는 군수산업을 대표로 한 미국 내 일부 세력에게는 이득이 되는 일이기도 하다.(한국, 일본, 북한 국내에도 남북 대립을 원하는 세력이 존재한다.) 장기적이고 안정하며 합법적인 평화체제를 구축하기 위해서는 한미동맹의 성격의 변화가 필요하기에 미국의 태도가 중요하다. 종전협정, 평화협정의 참여국, 협정내용과 범위, 체결 형식 등을 둘러싸고 중미 간의 경쟁과 협력이 이어질 것이다.

3) 한국의 경제와 외교적 입장에 관련된 문제

한국 경제의 안정적인 발전은 중미 양국 에게 모두 이득이 된다. 1997년 아시아 금융위기, 2008년 리만쇼크 등의 위기가 앞으로 나타날 때 중미 양국은 적극적으로 한국과 협력해 나갈 것이다. 하지만 중미 관계가 악화된 상황하에서 한국의 역할에 대한 양국의 관점은 다르다. 미국은 동맹국 한국에게 공동 대응 요구할 것이고 중국은 '전략 파트너战略伙伴'인 한국에 중립을 희망할 것이다. '사드 사태'에서 한국의 '배신'은 중국에겐 큰 충격이었다. 중국의 보복으로 인해 양국 간 경제, 국민감정은 큰 타격을 입게 되었다. 앞으로 한국은 미국의 한미일 삼각 동맹 요구, 중국의 대만 통일을 저지하기 위한 출병 요구(일본은 출병할 것이라고 예상함)를 두고 선택의 기로에 놓이게 될 가능성이 높다.

4) 북일 관계 정상화와 역사문제

북일 관계의 개선 없이는 완전한 평화체제가 형성되기 어렵다. 북일 간의 관계 회복 과정에 있어 전쟁 배상금, 위안부, 강제징용 등 문제도 다뤄질 것이고 샌프란시스코 조약의 합법성 문제도 다시 논의될 가능성이 높다. 이러한 역사문제에 있어 중국은 북한과 입장을 같이 할 것이고 미국은 일본을 지지할 것으로 보인다.

5) 북한 체제보장과 경제개발과 관련된 문제

북한의 붕괴나 한국에 의한 흡수통일 혹은 타국의 개입에 의한 통일 등에 대한 한반도 문제에 중국은 방관할 수 없다는 입장이다. 하지만 미국은 이에 상반되는 생각을 가지고 있다, 미국이 리비아에서 추진한 것처럼 국내 모순을 이용한 체제 전복 행위에 대해서도 중국은 강력히 반대한다. 또한, 북한이 경제개방 정책을 추진할 경우 북한 경제에 대한 영향력 확보를 위하여 중미 양국은 북한 시장에서 경쟁 할 것이다.

6) 한반도 경제발전에 관한 문제

북한의 개방은 유라시아-태평양 철길 시대의 개막을 시사한다. 이 경우 한반도와 중국 동북지역의 새로운 투자시장, 물류 수송망이 형성될 것이고 경제, 문화적 소통의 확대이익이 창출될 것이다. 북한의 개방으로 인한 동북아 경제발전의 흐름 속에서 중미 양국은 국익 확

보를 협력과 경쟁을 이어 나갈 것이다.

7) 한반도 통일문제

한반도 통일문제에서 남·북한 당사자 간의 대화와 협상에 의한 당사자 해결원칙을 지지하고 있으며 통일된 한국이 중국에 적대적인 국가가 되어서는 안 된다는 입장이다. 하지만 미국은 중국과 다른 의견을 가지고 있을 것으로 생각된다.

위에서 서술 한 이슈를 중심으로 중미 양국은 앞으로도 한반도 관련 여러 분야의 많은 문제를 풀어나가야 할 것이다. 이 과정에서 중미 양국 간의 신형대국관계의 형성은 한반도의 평화와 번영에 중요한 영향을 미칠 것이다. 중미 양국은 한반도의 미래를 위한 대국으로서의 책임있는 역할과 대응을 국제사회로부터 주문받고 있다. 주목할 점은 '비충돌, 비대항, 상호존중, 협력적 윈윈'을 지향하는 '신형대국관계'는 모든 문제를 해결한 후에 형성되는 것이 아니라 특정한 문제를 풀어나가는 과정에서도 형성될 수 있다는 점이다.[19]

현 단계 중국은 한반도 비핵화 문제와 평화체제 구축 문제에 중점을 두고 신형대국 관계의 구축을 모색하고 있다. 비핵화 문제를 해결함에 있어 미국과의 공동 견해를 강화하고 의견 차이를 좁혀 나갔다면 한반도 평화체제 구축에 있어서 의제를 설정하고 로드맵을 제시하며 관련국을 설득하는 노력을 해왔다고 할 수 있다. 2012년 2월 시진핑 주석이 신형대국관계 구상을 제기한 이후 한반도 문제에 있어 한낱 구상에 불구했던 것이 이론적으로 많이 성숙되었다고 할 수 있다. 아이러니 한 점은 신형대국관계론에 공감을 표했던 오바마 정부 시절보다 신형대국관계론에 부정적인 트럼프 집권기에 더욱 많은 발전을 이룩했다는 점이다.

5. 중미 간 '신형대국관계'와 한반도 비핵화

한반도는 중국과 미국의 신형대국관계 구축을 검증하는 장이다. 비핵화 문제에 있어 양국의 공동된 인식과 의견의 차이를 어떻게 다루는가 하는 것은 중미 양국이 '신형대국관계'를 구축하는 구체적인 구현이며 한반도 미래 정세에도 중요한 영향력을 갖고 있다. 신형대국관계를 구축해 나가는 과정에 있어 중미 양국은 한반도 비핵화 관련 문제에 관하여 아래와 같은 공동한 인식을 강화하고 의견 차이를 좁혀왔다 할 수 있다.

첫째, 한반도 평화에 대한 중미 간의 공동한 인식이 강화되었다. 중국은 한반도에서 무력충돌이 일어나고 거기에 휘말려 들어가는 것을 원치 않으며, 한반도가 상대적 안정과 평화를 누리는 것을 희망하고 있다. 시진핑 주석은 오바마 대통령, 트럼프 대통령, 김정은 위원

19) 刘敏硕 : "中美博弈与新型大国关系的演进" ,《新民周刊》, 2017年第3期 , 第54-60页。

장과의 여러 차례 회담에서 한반도 평화에 대한 염원을 명확히 보여주었다. 미국도 한반도에서 무력충돌이 일어나면 남북은 물론 주변 국가에 큰 재난으로 다가올 것이라는 점을 알고 있다. 만약 한반도에서의 무력충돌이 미국, 중국, 러시아, 일본 등 나라들의 관여와 참전으로 이어진다면 그 악영향은 지역 사회에 치명적일 것이다.

한반도의 안정과 평화를 수호하는 것은 중국의 '신형대국관계' 구축에 있어 최대의 핵심 과제이기도 하다. '분노와 화염'의 대북압박을 주장했던 트럼프 대통령이 북미 정상회담에 나선 것, '을지프리덤가디언' 훈련을 중단하고, 《9.19 남북군사합의서》를 지지하는 등의 행보를 보인 것은 한반도 평화의 중요성에 관한 미국의 인식이 전에 비해 확고해졌음을 말해준다, 한반도 평화에 대한 중미 간의 공동한 인식은 한반도에서 중미 간의 '신형대국관계'를 구축하는 전제조건으로 자리매김 되었다.

둘째, 중미 양국은 북한의 핵 보유를 반대하는 입장을 같이하고 한반도 비핵화 공조를 강화하였다. 시진핑 주석은 김정은 위원장과의 3차례의 정상회담에서 한반도 비핵화에 관한 중국의 입장을 명확히 전달하였으며 트럼프 대통령도 싱가폴, 하노이 북미 정상회담에서 북한의 핵무장 해제를 강력히 요구하였다. 이에 대해 김정은 위원장은 중미 양국 지도자에게 한반도 비핵화를 추진할 의도가 있음을 표명하였다.

북한이 핵무기를 발전시키는 것은 핵확산 위험을 확대시키고 한국과 일본도 핵무기 개발을 추진하는 도미노 효과를 불러와 국제사회의 핵확산 방지와 관리 시스템을 파괴하게 될 것이라고 중미 양국은 인식하고 있다. 양국은 북한의 핵 포기 문제에서 비록 의견 차이는 있지만 큰 방향에서는 일치성을 보이고 있다고 할 수 있다. 중미 양국은 한반도 나아가서는 전 세계적으로 핵확산을 반대하고 있다. 한반도에서의 비핵화를 둘러싼 중미 간 정책 협력은 이란 핵 문제, 세계 핵 군축 문제 등의 해결에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

셋째, 북한 정권의 정당성에 관한 중미 양국의 의견 차이는 많이 좁혀졌다. 북한 정권을 전복하려는가 아니면 자체 변혁을 하게 하느냐 하는 차이는 한반도 문제를 해결함에 있어 중미 간의 가장 큰 시각 차이였다고 할 수 있다. 중국은 다른 나라 주권과 독립자주를 존경하며 내정 불간섭 입장을 취하는 것과 달리 미국은 줄곧 북한 정권을 전복하려는 것을 목표로 삼아 왔다. 하지만 2018년 이후 한반도 평화 무드가 조성되면서 미국의 태도는 큰 변화가 일어났다. 2019년 1월 31일, 스티븐 비건 미 국무부 대북정책 특별대표는 캘리포니아 스탠퍼드 대학 강연에서 미국은 북한을 침공하지 않을 것이며 김정은 정권의 전복을 추구하지 않는다고 명확히 밝히면서 트럼프 대통령은 지금이야말로 한반도에서 무려 70년간 이어온 전쟁과 적대감을 극복해야 할 때라고 확신하고 있으며 이 갈등을 더욱 지속할 이유가 없다고 주장하였다.[20] 2019년 3월 23일, 세라 샌더스 백악관 대변인은 트럼프 대통령은 김정은 위원장을 좋아하며 대북 추가제재가 필요 없다고 생각한다고 밝히기도 하였다. 이러

20) 首尔新闻http://election20125.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190201800016&wlog_sub=svt_026

한 미국의 북한 정권의 정당성에 대한 인식 변화는 한반도를 둘러싼 중미 간 '신형대국관계' 구축에 있어 또 하나의 새로운 공감대를 형성 할 수 있는 조건을 창조하였다고 볼 수 있다.

넷째, 한반도 비핵화의 추진 수법에 대한 중미 양국 간의 의견 차이도 크게 좁혀졌다. 전쟁을 하지 않더라도 한반도 비핵화를 무력 위협을 위주로 추진하느냐 아니면 정치적 평화적 해결 방식에 초점을 맞추느냐 하는 문제를 둘러싸고 중국과 미국은 첨예하게 대립해왔다. 북핵 문제에 있어서 미국은 일관적으로 몽둥이 전략을 펼치면서 제재와 군사적 위협을 강화하는 것으로 북한을 굴복시키려고 하였다. 미국은 비록 6자회담의 역할을 부정하지 않지만 주요하게는 압력을 가하는 방식으로 비핵화를 실현하려고 했던 것이다. 반면 중국은 제재와 압력만으로는 핵 문제를 해결할 수 없음을 주장하였고 2016년 2월에는 '한반도 비핵화 프로세스와 정전체제의 평화체제로의 전환'을 병행하는 "쌍궤병행" 방안과 '북한의 핵미사일 중단과 미국의 한미연합군사훈련 중단'이라는 '쌍중단'해법을 제안하였다.[21]

2018년 '4.27 남북 정상회담'이후 한반도 비핵화 진전은 중국 제안인 '쌍궤병행'의 방향으로 진행되고 있다고 볼 수 있다. 북한의 핵미사일 실험 중단과 한미 간 각종 군사훈련의 잠정유보, 규모축소 등의 조치도 사실상 중국이 제안한 '쌍중단'이 실현되고 있는 과정으로 판단된다. 특히 《9.19 남북군사합의서》는 문재인 대통령과 김정은 위원장의 남북 간의 군사대립을 완화하고 돌발적인 군사충돌을 피하려는 의도가 다분히 담겨져 있었다. 이러한 대북 군사적 압박의 완화는 한반도 나아가서는 동북아 지역 전체의 평화적 분위기를 조성하는데 성공하였으며 '신형대국관계'를 구축함에 있어 '대립'보다 '대화'가 중요함을 중미 양국 지도층에 일깨워 주는 역할을 하였다.

다섯째, 북한의 핵 포기를 촉진하는 주요 책임이 미국에 있느냐 아니면 중국에 있느냐 하는 문제에서 모순을 완화하였다. 장기간 미국은 중국이 핵을 포기하도록 북한을 압박하지 않는다고 중국을 비난하여왔고 이에 대해 중국은 북미 관계야말로 북핵 문제의 핵심이라고 주장하면서 미국이 적극적으로 북한과의 대화에 나설 것을 요구해 왔다.[22]

중국은 개혁 개방 이후 이데올로기의 굴레에서 벗어나 국가이익 실현의 현실적인 방향으로 선회하였다. 따라서 국가이익 추구를 위해서는 국제체계에 융화되면서 국제사회에서의 중국의 역할을 강조하고 있다. 중국 경제가 세계의 한 부분이 되면서 국제질서를 받아들이고 국제조약을 준수하며 국가 위상에 걸맞은 소위 '책임을 지는 대국(负责任的大国)'을 지향하고 있다. 이것은 최소한 중국이 왜 북한을 비난하고 때로는 유엔성명과 제재에 동참하는지를 잘 설명해준다고 할 수 있다. 하지만 미국은 이러한 중국의 노력을 무시해 왔고 북한 핵 문제 카드로 중국을 압박해 왔다.

한반도 핵 문제가 오늘날 이 지경까지 오게 된 것은 북미 쌍방에 책임이 있다고 중국은

21) 《新文化报》, 2018年1月23日。
22) 娄彦春 : "半岛无核化进程前瞻", 《中青在线》, 2018年8月1日。

인식하고 있다. 한국에 핵무기를 유입, 보관하여왔던 미국의 군사 정책과 제네바 핵 합의를 파기한 미국의 외교정책은 북한이 핵무장을 시작한 중요한 이유였다. 또한, 중국은 미국이 북핵 문제의 책임을 떠넘기는 데는 한반도 비핵화 문제에서 미국의 책임을 전이하고 북핵 문제를 아시아 재균형 전략의 카드로 이용해 중국을 견제하려는 데 있다고 본다.[23]

이러한 중국의 불만을 잠재우고 중미 간의 의견 차이를 좁혀 준 사건은 두 차례의 북미 정상회담이었다. 미국이 직접 북한과 대화를 시작한 것은 중국 입장에서 보면 좋은 일이기도 했다. 중국은 항공기 대여, 김정은 위원장의 전용 열차 중국 통과 등 여러 면에서 편의를 봐주면서 북미 정상 간의 싱가포르회담과 하노이 회담을 성원하였다. 오바마 대통령의 '인내 정책'은 북한 문제를 방임해왔고 북한이 망하기를 기다려 왔다고 하면, 트럼프 대통령은 직접 협상 테이블에 북한을 끌어들였다고 할 수 있다. 중국을 압박하여 중국이 북한에 영향력을 행사하도록 하는 전략은 과거의 '역사적 유물'이 되였고 이 문제에 있어 중미 간의 모순은 크게 완화되었다. 이는 한반도에서 신형대국관계를 구축에 있어 작은 갈등 한 가지를 봉합했다고도 볼 수 있다.

6. 중미 간 '신형대국관계'와 한반도 평화체제

한반도 비핵화와 평화체제 구축이 밀접히 관련되어 있음에도 불구하고 한반도 평화체제에 관한 관련국 간(특히 중미 간)의 조율과 의견 교환이 잘 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다. 한반도 비핵화에 초점을 맞추고 대북압박에 주력하고 있는 미국의 한반도 평화체제에 관한 입장을 명확히 파악하지 못하고 있는 배경하에서 중국은 의제를 설정하고 자국의 주장과 선호하는 평화체제 구축 방안을 제시하면서 관련국과 적극적으로 의논하는 모습을 보여왔다.

중국은 종전선언 협상의 참여와 평화체제의 수립과정을 한반도에서 미국과 '신형대국관계'를 형성하는 프로세스라고 인식한다. 때문에 자신의 입장과 정책 방침을 미국과 관련국에 적극적으로 표명하면서 앞으로 진행될 협상을 위해 대비하고 있고 '신형대국관계' 형성을 위한 유리한 정치적 분위기를 조성하려고 노력하고 있다.

첫째, 중국은 한반도 비핵화와 평화협정체제 구축을 병행 추진하는 '쌍궤병행(双轨并行)' 방안을 주장하고 있다. 쌍궤병행은 2016년 2월 북한의 5차 핵실험으로 촉발된 미중 간의 갈등과 대립 과정에서 왕이 외교부장이 내놓은 이론이다. 당시 현실성이 떨어진다고 중국 국내에서도 많은 비판을 받았으나 한반도 정세의 역동적인 변화와 더불어 그 가치를 인정받아 현재 시진핑 정부의 핵심 한반도 정책으로 자리 매김하였다.

포괄적이고 단계적인 과제 설정과 그것의 동시적 이행하는 방식을 선호하는 '쌍궤병행'

23) 赵铁民 : "朝核问题与中美博弈" ,《文史学刊》, 2016年第3期 , 第34页

기조에 대해 미국은 소극적이나 러시아는 전적으로 지지하고 있다. 2017년 7월 모스크바에서 열린 중러 정상회담의 공동성명에까지 포함된 쌍궤병행은 한반도 문제를 풀어나가는 중・러 양국의 '로드맵'이라고 할 수 있다.[24]

시진핑 주석은 문재인 대통령과 김정은 위원장과의 정상회담에서 '쌍궤병행'을 적극적으로 제안하여왔고 남북한 정부의 공감을 이끌어냈다. 2017년 12월 7일, 이해찬 더불어민주당 의원은 한국 연합뉴스와의 인터뷰에서 중국이 주장하는 북핵 해법인 '쌍중단・쌍궤병행'과 관련하여, "그 부분에 대해서는 문재인 대통령과 시진핑 (중국 국가)주석이 두 번 만나서도 많이 대화가 됐고, 그 방법이 어떻게 보면 가장 현실적인 방법이 아니겠느냐, 이런 데까지 인식을 같이하는 수준에 왔다고 말씀드릴 수 있다"고 밝혔다.[25] 김정은 위원장도 2019년 1월 1일의 신년사에서 한반도 비핵화 프로세스와 북미 평화협정 협상에 관해 '단계적・동시적 이행' 기조를 주장 하였는데 이는 중국이 일관되게 주장해온 '쌍궤병행'의 한반도 해법과도 맞닿아 있는 것이었다.

둘째, 중국은 현재 한반도의 정전협정 체제를 평화협정 체제로 전환 시킬 필요성을 인식하고 있으며 일단 '4자간 종전선언'으로 전쟁을 종식 시킬 것을 제안하였다. 정전협정은 유엔 군사령관, 중국 인민지원군 사령관, 북한 군사령관이 서명하고 체결하였다. 정전협정에 중국이 참여하였기에, 종전선언이나 평화협정에서 중국은 중요한 권리를 갖고 있고 참여할 것을 밝혔다.

2018년 4월 27일, 문재인 대통령과 김정은 위원장은 판문점 선언에서 남・북・미 3자 또는 남・북・미・중 4자회담으로 종전선언을 추진하기로 합의하면서 종전선언의 주체 문제는 2가지 선택지로 좁혀지게 되었고 중국의 참여 여부가 새로운 관심사로 부각 되었다.[26] 2018년 5월 23일, 문재인 대통령과 트럼프 대통령이 한미 정상회담에서 중국을 배제한 남・북・미 3자 종전선언에 초점이 맞춰지자 중국 여론은 들끓었고 자국을 배제하고 종전선언을 하려는 한국과 미국에 대해 반발하며 강력히 비판하는 동시에 정부의 적극적인 대응을 주문하였다.[27] 예를 들면 2018년 5월 28일 자 《난팡스보(南方時報)》는 한반도의 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 논의에 엄연한 정전협정 체결 당사자로서 중국이 빠질 수 없고 한국전쟁 당시 북한 지원국으로서 협정에 서명한 중국을 뺀 정전선언은 성립 불가능하다고 주장하였다. 국내여론을 인식한 중국 정부는 쿵쉬안유(孔鉉佑) 외교부 부부장을 2018년 6월 25일에는 북한에, 7월 11일에는 한국에 파견하여 종전선언 참여문제를 논의하였고 이후 종전선언 참여로 입장을 굳힌 것으로 전해지고 있다.

2018월 8월 2일, 왕이(王毅) 외교부장은 싱가포르 아세안지역안보포럼(ARF)에서 기자회견을 자청하여 종전선언에 대해 "시대발전의 흐름에 완전히 부합한다"고 밝히면서 중국의

24) 《中国发展观察》2017年8月1日。
25) 《首尔新闻》, 2017年12月7日。http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20171208003007&wlog_tag3=naver
26) 新民周刊 : "解读终战宣言: 这次能否落实?" ,《华夏周刊》, 2018年第3期 , 第28页。
27) "解读终战宣言: 这次能否落实?" ,《华夏周刊》, 2018年第3期 , 第28页。